

EL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA. SITUACIÓN Y RETOS EN UN CONTEXTO DE CRISIS

**Manuel Pérez Yruela. Instituto de Estudios Sociales Avanzados. CSIC
Luis Navarro Ardoy. Universidad Pablo Olavide**

Publicado en: Revista Española del Tercer Sector, N° 23, enero-abril 2013, págs.: 43-58.

1. INTRODUCCIÓN

Recientemente se ha publicado el anuario del Tercer Sector de Acción Social en España (TSAS) 2012, en el que los autores de este artículo han participado en diversas partes del mismo. En ese anuario se analiza, por un aparte, la situación del sector a partir de la información proporcionada por una encuesta realizada con esta finalidad, información que, además, se compara con la del anuario anterior publicado en 2010, lo que permite observar cómo ha evolucionado en los últimos años¹. Por otra parte, se analizan los retos a los que se enfrenta el TSAS derivados tanto de la propia situación y problemas del sector como del contexto de crisis en el que actualmente tiene que desenvolverse. Para esta última parte se ha contado con la información de la encuesta citada y con las aportaciones que con este fin se solicitaron a un grupo de personas expertas. Aprovechando la publicación de este número monográfico de la Revista Española del Tercer Sector, dedicado a analizar los efectos sociales de la crisis, es pertinente incluir una síntesis de este análisis sobre el TSAS dada su importancia en la atención a las situaciones y problemas que se han agravado por el deterioro de la situación económica.

2. LOS EFECTOS SOCIALES DE LA CRISIS

El TSAS se está enfrentando en estos años y tendrá que seguir haciéndolo en los próximos a una situación con problemas sociales cada vez más graves, acuciantes y extendidos. Atenderlos no va a ser fácil en un contexto de restricciones del gasto público del que, como se verá más adelante, tanto depende este sector.

¹ *Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España 2012*. Madrid: Fundación Luis Vives. En octubre de 2010 se publicó por la misma fundación el *Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España 2010*. Ambos se hicieron en colaboración con la Obra Social de Caja Madrid y el Fondo Social Europeo dentro del Programa Operativo Lucha contra la discriminación 2007-2013. En la actualidad, la Fundación Luis Vives se ha fusionado con la Fundación Acción contra el Hambre, manteniéndose como nombre oficial tras la fusión el de esta última.

Los efectos sociales de la crisis son bastante evidentes tanto desde el punto de vista individual como colectivo, y lo son también si se midan con indicadores objetivos o con indicadores subjetivos. Todos los análisis coinciden en el efecto negativo que está teniendo en los hogares, en la concentración de dificultades en los históricamente más vulnerables, en su extensión a colectivos de la clase media hasta ahora no afectada por estas situaciones, en el aumento de la desigualdad entre los de mayor y menor renta, y en el incremento del riesgo de fractura social (Foessa, 2012, 2013; Fundación Alternativas, 2013; Laparra y Pérez-Eransus, 2012).

Baste algunos datos para recordarlo. El primer y sobradamente conocido efecto social de la crisis es el desempleo. Los datos pueden valorarse sin miedo a exagerar como alarmantes en término absolutos y en comparación con los de los países de nuestro entorno de la zona euro, incluidos los mediterráneos. Según los datos aportados para el 4º trimestre de 2012 por la Encuesta de Población Activa, la cifra de desempleados en España se acercaba a los seis millones (5.965.400) de personas y representaba una tasa del 26,02% de la población activa. En seis comunidades autónomas, además de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, la tasa estaba por encima de la media nacional, llegando alguna como la de Andalucía al 35,86%. La reforma laboral² aprobada hace un año parece haber contribuido más a la destrucción de empleo que a lo contrario, que fue el objetivo con el que el gobierno justificó su aprobación. En España hay 1.737.600 hogares con todas las personas activas desempleadas y el porcentaje de hogares afectados por estos procesos se ha cuadruplicado desde 2007 a 2012, pasando de representar el 2,5% del total de hogares al 10,6%. En el último año, el desempleo ha crecido en 691.700 personas y se han destruido 850.500 puestos de trabajo. El número de personas ocupadas por cuenta propia o ajena se situaba en un nivel muy bajo (16.957.100) en el cuarto trimestre de 2012, muy alejado de los 20,4 millones que había en el mismo trimestre de 2007³.

La crisis también está provocando el descenso de la renta disponible y de la capacidad de ahorro de los hogares. En cuanto a la renta, desde 2007 a 2011 los ingresos medios

² Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral (BOE de 11 de febrero).

³ Estos datos proceden del INE. EPA. 4T de 2012 y de las series históricas. También del Informe Foessa 2012 y 2013.

por hogar se redujeron de 26.101 euros a 24.609 euros anuales (-5,7%) y la renta media por persona de 9.594 euros a 9.321 euros (-2,8%). En cualquier caso, la renta media disponible, tanto personal como de los hogares, era en 2011 un 22,4% y un 13,8% respectivamente más alta que en 2003⁴. Esto indica que ha habido un descenso de la renta disponible a niveles de años en los que la renta nacional había alcanzado ya un nivel relativamente alto, ya que entre 1995 y 2008 el producto interior bruto español pasó de representar el 91% de la media de la UE (27 países) a representar el 104%⁵. En 2011 bajó al 99%⁶. El rasgo más preocupante de la evolución de la renta es el aumento de la desigualdad⁷ en su distribución y la concentración de la riqueza, algo que Paul Krugman denomina como la “gran divergencia” (Krugman, 2008) y que puede avanzar peligrosamente hacia una sociedad de riesgo más dualizada (Beck, 2006; Castel, 2008; Emmenegger et. al., 2012). Mientras que desde 2007 los ingresos de la población española con rentas más bajas han caído cerca de un 5% en términos reales cada año, el crecimiento correspondiente a los hogares de rentas más altas ha sido el mayor de toda la población. En España, desde 2007, la diferencia entre los más ricos (el 20% con más renta) y los más pobres (el 20% con menos renta) ha aumentado un 30% (Foessa, 2013). En el segundo caso, la tasa de ahorro de los hogares en 2011 se situó en un 11,6% del total de la renta disponible, 2,3 puntos porcentuales menos que en 2010. La Encuesta de Condiciones de Vida señala también que el 40% de los hogares en España en 2012 no tenía capacidad para afrontar gastos imprevistos, 4,9 puntos porcentuales más que en 2011 y 9,5 más que en 2007. También recogía que el 12,7% de los hogares españoles manifestaba en 2012 llegar a fin de mes con mucha dificultad, 2,9 puntos más que en 2011 y 2,4 más que en 2007.

La percepción subjetiva de estos problemas es paralela a su gravedad. Lo demuestra una opinión pública cada vez más preocupada por la situación económica y el desempleo. Hasta la satisfacción con la vida (16%) de los españoles en 2012 es de las más bajas de los últimos quince años (77,9%) y, respecto a 2007, aumenta 22 puntos porcentuales el

⁴ INE. Encuesta de Condiciones de Vida 2012. Resultados provisionales. Indicadores principales. Evolución. Evolución 2003-2011 de la renta anual media por hogar, persona y unidad de consumo.

⁵ Eurostat.

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00114&plugin=1>

⁶ INE. Encuesta de condiciones de vida 2012. Resultados provisionales. Indicadores principales. Evolución 2003-2011 de la renta anual media por hogar, persona y unidad de consumo.

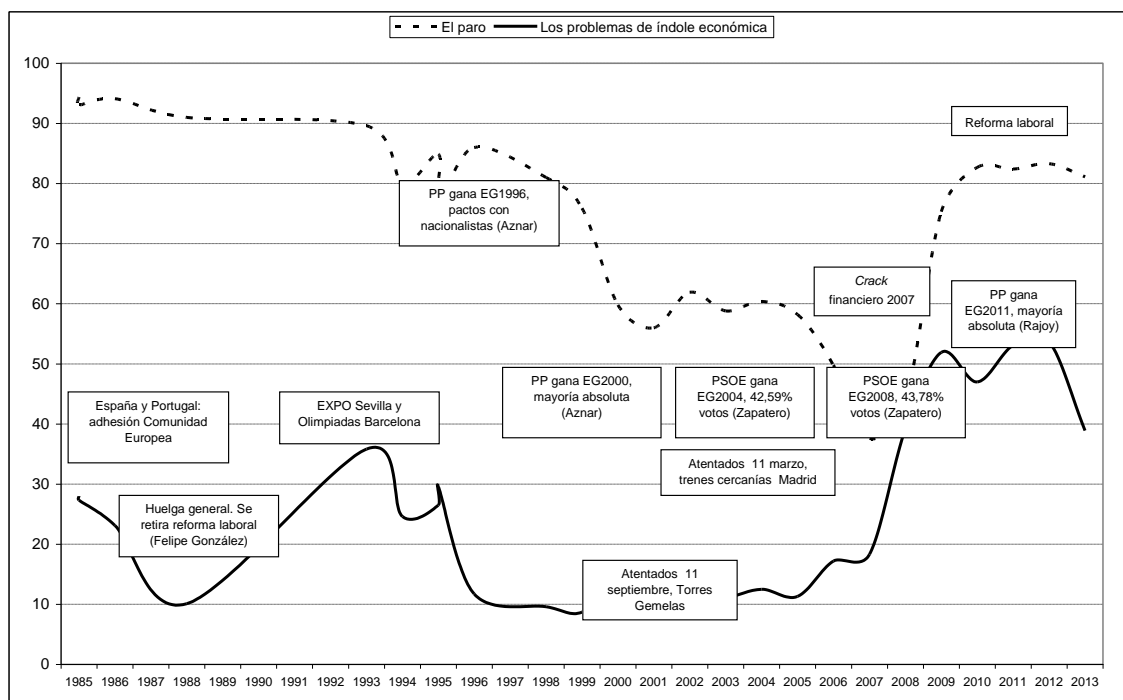
⁷ Sobre el aumento de la desigualdad en términos de renta puede verse Fundación Alternativas (2013), *1er Informe sobre la desigualdad en España*.

porcentaje de hogares que manifiesta vivir peor que hace diez años⁸. Desde finales de 2012 a enero de 2013, la valoración de la situación económica como mala o muy mala se mantiene en máximos históricos (91%) de las series del CIS disponibles desde enero de 1996. En 2007, por ejemplo, ese porcentaje era del 25,9% (65 puntos porcentuales menos que en enero de 2013).

Sin duda, el desempleo es el objeto de preocupación principal, como era de esperar a la vista de lo alarmante de las cifras. Por un lado, respecto a 2007, en 2013 aumenta 43,5 puntos porcentuales la percepción del paro como mayor problema de España y crece del 18,3% al 38,9% la percepción de los problemas de índole económica (Gráfico 1). A finales de 2011, el barómetro del CIS de diciembre recogía que prácticamente la mitad de los encuestados había vivido la experiencia de pérdida de empleo en su propio caso o en el de algún otro miembro de la familia. El desempleo por efecto de la crisis económica provoca que hasta un 71,2% de familias se encuentren ahora en situaciones de precariedad y que los hogares en situación de pobreza extrema pasen de un 8,1% en 2006 a un 12% en 2010 (Foessa, 2012; Carbonero, 2011). Por otro lado, las expectativas para encontrar trabajo son muy bajas entre las personas desempleadas y aún más bajas que hace dos años: en 2012, solo una de cada cuatro (26%) consideraba bastante probable encontrarlo, siete puntos porcentuales menos que en 2010. Desde diciembre de 2010 a junio de 2012, entre el 10% y el 15% de personas trabajadoras manifiestan tener bastantes probabilidades de perder su empleo.

⁸ El grado de satisfacción con la vida es el porcentaje de personas que manifiestan estar muy satisfechas y bastante satisfechas. Se compara con quince años (desde 1996) porque es el primer dato disponible en las series del CIS publicadas en su Web (www.cis.es). El dato de hogares que manifiesta vivir peor que hace diez años procede de la mencionada fuente de información.

Gráfico 1. Intensidad de la percepción del paro y la economía como principales problemas en España, 1996-2013



Fuente: Elaborado a partir de los Barómetros del CIS de enero de cada año.

La importancia de los recortes al Estado de Bienestar y la persistencia y dureza de la recesión económica amenaza la convivencia y las relaciones sociales, ya que contribuyen al aumento de la competitividad entre las personas por la búsqueda de empleo, de los prejuicios hacia grupos étnicos y de las diferencias entre clases sociales. Es previsible por ello que aumente la conflictividad social y que haya también un cierto deterioro de la convivencia por las conductas delictivas inevitablemente asociadas a situaciones de necesidad. La información dispersa y fragmentaria que aportan a diario los medios de comunicación sobre las situaciones de necesidad que atienden los comedores sociales, los bancos de alimentos o que se producen por causa de los desahucios, indican un agravamiento de los problemas sociales y de la brecha que se abre en la sociedad por el avance de la dualización.

Las elevadas tasas de paro convierten al empleo en un recurso muy escaso que exacerba la competitividad entre las personas que no disponen de él (Martínez Virto, 2013) y deteriora las relaciones sociales. Según el mencionado Informe Foessa 2012, como consecuencia de la pérdida de empleo, un 11,5% de los hogares encuestados reconoce

un deterioro de sus relaciones sociales. Desde 2007 a 2009, se redujo de un 27% a un 18% la asiduidad con la que los hogares se relacionan con otros familiares, y también descendió la participación en redes vecinales del 17% al 13% y las relaciones con las amistades del 17% al 9%.

Además, la escasez del empleo está contribuyendo a un peligroso resurgir de algunos discursos con tintes racistas alimentados por la intensificación de la “otredad” que se produce en épocas de dificultades económicas (Cachón y Laparra, 2009). También está contribuyendo a la percepción del aumento de la desigualdad. Con la crisis crece la percepción de que en España existen grandes desigualdades de oportunidades y derechos entre los diferentes grupos sociales, especialmente, entre las clases altas y las clases medias (Romero, 2012). Entre 2007 y 2010 el porcentaje de ciudadanos que considera que el reparto de la riqueza es injusto ha pasado del 77,9% al 84,3%⁹.

Si, como es previsible, el crecimiento económico no se recupera a corto plazo y, aun si lo hiciera, no fuera al ritmo necesario para dar ocupación en un tiempo razonable a la enorme masa de desempleados que se ha creado, el proceso de dualización en la sociedad española se agudizará en los próximos años. Por una parte, los que hayan conseguido mantener el empleo y, por otra, los que lo han perdido y han entrado en un proceso que puede acabar en la pobreza y la exclusión. Cuatro de cada cinco españoles (79,2%) considera que a lo largo del siglo XXI habrá más pobres y personas marginadas que en el siglo XX¹⁰.

La crisis está teniendo otras consecuencias muy graves derivadas de las dificultades económicas, bien sea para mantener la vivienda o atender otras deudas contraídas. Aumentan los acontecimientos traumáticos derivados de la crisis que llegan al suicidio en el peor de los casos. Aunque no se disponen de estadísticas oficiales, sabemos por los medios de comunicación que se producen suicidios producto de problemas con el pago de la vivienda. Según datos del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ)¹¹, en el año 2011 se produjeron casi ochenta mil ejecuciones hipotecarias en España, llamadas popularmente desahucios, más del triple que las registradas en 2007. Los últimos datos

⁹ CIS. Estudio 2741(noviembre 2007), 2823 (noviembre 2009) y 2849 (octubre 2010).

¹⁰ CIS. Barómetro diciembre 2012.

¹¹ CGPJ. Sección de estadística judicial. Datos sobre el efecto de la crisis en los órganos judiciales, Tercer trimestre de 2012.

correspondientes al cuarto trimestre de 2012 reflejan un escenario más preocupante, con un total de 101.034 procesos de este tipo y un aumento anual medio del 73,7%. La Encuesta de Condiciones de Vida 2012 señala que el 7,4% de los hogares acumulaba retrasos en los 12 meses anteriores a la realización de la encuesta en los pagos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, electricidad, comunidad, etc.).

El TSAS se encuentra ante una encrucijada crítica. Como se ha visto, la crisis económica está deteriorando las condiciones de vida de muchos hogares y personas, haciendo que por ello afloren nuevas necesidades de atención. Necesidades que los servicios públicos no pueden atender por los recortes del gasto público en política social y por la pérdida de la capacidad integradora del empleo, ya que al haber aumentado tanto el número de parados se ha restringido también el acceso a las prestaciones de carácter contributivo. Todo ello produce un considerable crecimiento de la demanda por el aumento de la vulnerabilidad y su extensión a colectivos de la clase media hasta ahora no afectada por estas situaciones. Para hacer frente a ellas han entrado en escena las familias, las redes informales y las entidades del TSAS. Estas últimas han manifestado haber llegado al punto de estar casi colapsadas. Por ejemplo, desde el año 2007 al 2011, se ha multiplicado por casi tres el número de personas atendidas en los servicios de acogida y atención primaria de Cáritas, de 370.251 personas atendidas en 2007 a 1.015.276 en 2011¹². A esto hay que añadir que la dependencia del TSAS de la financiación pública también está afectando, como veremos a continuación, a su capacidad de atención cuando más demanda tiene. Esto va a obligar a estas entidades a revisar sus estrategias de actuación, sus fuentes de financiación, su integración en otras organizaciones de orden superior o su alianza con otras entidades. Todo ello será necesario para poder continuar realizando la labor tan importante que hasta ahora venían haciendo, que en estos momentos puede calificarse de imprescindible.

¹² Cáritas, (2012), VII Informe del Observatorio de la Realidad Social, De la coyuntura a la estructura. Los efectos permanentes de la crisis. Disponible en http://www.caritas.es/noticias_tags_noticiaInfo.aspx?Id=6017 (Consulta 20 de febrero de 2013).

3. EL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL EN UN CONTEXTO DE CRISIS

Los rasgos del Tercer Sector de Acción Social (TSAS) en España no han cambiado, en líneas generales, durante los últimos años. Lo que sí se ha producido es un fuerte impacto de la crisis en aspectos considerados claves para el funcionamiento y organización de las entidades que lo forman. Los datos que permiten confirmarlo son los citados Anuarios 2010 y 2012 del Tercer Sector de Acción en España.

El TSAS está compuesto por un extenso entramado de aproximadamente 29.700¹³ entidades diversas que siguen desempeñando un papel fundamental en el desarrollo social y en la promoción de los derechos y la igualdad de las personas. El 54,9% de las entidades ofrecen atención directa a la ciudadanía y la mayoría (83,9%) sigue trabajando en los campos de la acción social, la integración e inserción y la atención socio-sanitaria. Se trata de un sector comparativamente importante y, sobre todo, con una clara posición mayoritaria frente al sector empresarial en el ámbito de los servicios sociales. Las organizaciones del TSAS representan el 1,8% del total de empresas con asalariados que había en España en 2009; casi el 20% del total de empresas con fórmula jurídica distinta de persona física o sociedad de responsabilidad limitada; el 38% del total de empresas que en España se dedican a actividades educativas o sanitarias. Las organizaciones del TSAS son 3,7 veces más en número que todas las empresas dedicadas específicamente a la actividad de servicios sociales¹⁴.

El TSAS está formado en algo más de sus tres cuartas partes (77%) por organizaciones pequeñas, que son las que tienen menos de 50 trabajadores en la clasificación de las empresas. El 23% restante está formado por organizaciones en su mayoría medianas (entre 50 y 250 trabajadores) y unas pocas grandes (más de 250 trabajadores). No es, pues, un conglomerado de microorganizaciones (sólo un 13% tiene hasta dos trabajadores) sino una mezcla de pequeñas y medianas entidades donde las de menor tamaño son comparativamente menos que en el sector empresarial (las empresas con hasta dos trabajadores representan el 58,9%). Algo más de dos tercios de las

¹³ La cifra concreta estimada para 2010 (encuesta realizada en 2008) fue de 28.790 y para 2012 de 29.746 (encuesta realizada en 2010). Se utiliza la expresión “aproximadamente” porque se trata de una estimación estadística sometida a un margen de error de $\pm 2,1\%$.

¹⁴ Las comparaciones se hacen a partir del Directorio Central de Empresas del INE. 2009.

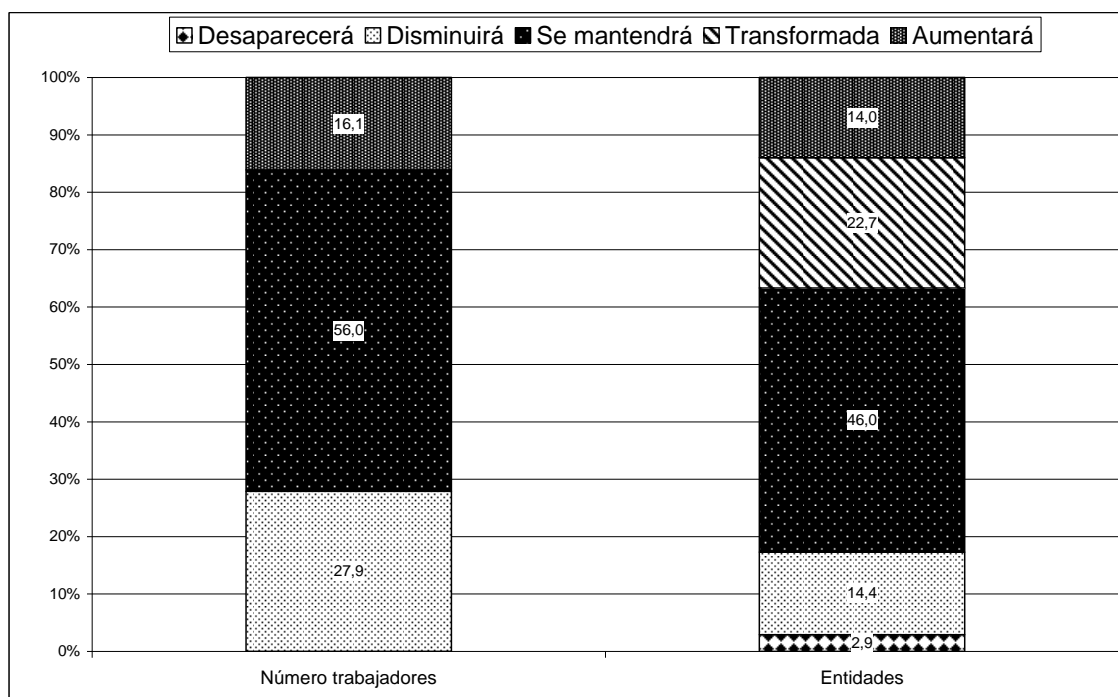
organizaciones (68,8%) tienen un presupuesto anual inferior a 300.000 euros. Esta cifra es poco más de la mitad del volumen anual de negocio de las empresas de servicios de 5 a 19 trabajadores en el año 2010 y once veces menor que el de las empresas de 20 a 99 trabajadores en ese mismo año¹⁵. El TSAS también es importante por su incidencia en el mercado de trabajo y por el número de personas que moviliza en acciones voluntarias. En el primer caso, en 2010, un total de 635.961 personas estaban contratadas en alguna entidad del sector, el 3,5% de todo el mercado de trabajo nacional (EPA. IV trimestre 2010). En el segundo caso, en ese mismo año había casi 1,1 millones de personas voluntarias en entidades del tercer sector de acción social.

La situación descrita ofrece una radiografía de las entidades que integran el Tercer Sector de Acción Social en España que quedaría incompleta si dejásemos de mencionar la difícil coyuntura que supone la situación económica actual. La financiación del TSAS se reduce de manera notable por las políticas de ajuste presupuestario que está aplicando el sector público y las dificultades del sector financiero, en especial las cajas de ahorros, para mantener sus aportaciones. Esto repercute en aspectos considerados claves de la estructura organizativa para el funcionamiento y organización de las entidades. También en la supervivencia del propio sector, con muchas entidades relativamente jóvenes que apenas han entrado en la fase de consolidación y maduración. Según el Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España 2012, cuatro de cada cinco entidades surgen después de 1982 y casi el 40% no llega a tener más de quince años de existencia. A esta delicada situación financiera se añade el previsible aumento de la demanda de ayudas de todo tipo. El crecimiento del desempleo, la disminución de la renta disponible y otras situaciones carenciales hacen prever un aumento de las situaciones sociales de necesidad.

Los resultados del Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España 2012, especialmente los dedicados a la financiación y expectativas de futuro, ponen de manifiesto muy pocos datos para el optimismo y unas expectativas futuras poco halagüeñas.

¹⁵ INE. Encuesta Anual de Servicios (CNAE 2009). Resultados por sectores de actividad. Año 2010.

Gráfico 2. Porcentaje de entidades del TSAS según cómo se ven en el futuro y cómo ven el número de sus trabajadores



Fuente: Elaborado a partir de datos del Anuario 2012 del Tercer Sector de Acción Social en España.

Hasta el 71,9% de entidades encuestadas en 2010 pensaba que en 2011 y 2012 disminuiría la financiación pública, el 58,4% que lo haría la privada, el 36,2% que descendería la financiación propia y el 46,5% que lo haría el número de donantes. El 28% consideraba en 2010 que el número de personas remuneradas en las entidades del sector disminuirá en el futuro, 19 puntos porcentuales más que el porcentaje obtenido en 2008. Casi el 80% de entidades pronosticaban dificultades en 2010 para cumplir con sus objetivos a finales de año y prácticamente la totalidad (97%) manifestaron motivos económicos. Menos de la mitad (46%) piensa que en el futuro inmediato permanecerán estables. Del resto, un 2,9% cree que desaparecerá, un 14,4% piensa que su situación irá a menos, un 22,7% opina que experimentará cambios y sólo un 14% dice que crecerá.

Además de lo anterior, el TSAS está rodeado de otras características de las que se derivan dificultades y retos que se suman a los que en este momento son producto de la crisis económica y que se pueden agravar con ella. Con carácter general, se puede decir que el TSAS se ha desarrollado en España en fechas relativamente recientes, a partir de la restauración de la democracia, en un contexto cultural en el que ciertos rasgos heredados de nuestro pasado social, político y económico no han desaparecido del todo

y siguen condicionando el desarrollo de sectores como este. Como parte de esta herencia pueden citarse, en primer lugar, las características de la sociedad española relacionadas con su comparativamente menor predisposición para la participación social en asuntos públicos, la colaboración en acciones colectivas y, en suma, sus iniciativas para construir instituciones en el seno de la sociedad, que encaucen la participación ciudadana y creen un tejido asociativo autónomo. En segundo lugar, puede señalarse que el crecimiento relativamente reciente de este sector hace que su maduración institucional y organizativa no sea aún suficiente y presente rasgos problemáticos.

Los retos del TSAS ante esta situación son muchos. Las dificultades que pueden encontrar las organizaciones son sobre todo económicas, por falta de recursos públicos y privados para atender tantas demandas. Ante esto sólo cabe acudir a la innovación para encontrar estrategias de adaptación eficientes: aprovechar recursos ociosos de otras instituciones (instalaciones, equipos...), intensificar la captación de voluntariado cualificado, servir de nudo de creación y animación de redes sociales de ayuda mutua, ampliar la colaboración entre organizaciones para aumentar la eficiencia, innovar para preparar proyectos de bajo coste y amplio impacto. Una de las labores más importantes que puede hacer en estos momentos el TSAS es articular un red de información para recoger todos los casos posibles a nivel local en los que los efectos de la crisis han hecho que se desatiendan necesidades urgentes que contribuyan a aumentar la exclusión. Esta carencia constituye un obstáculo para conocer los problemas y plantear las demandas en tiempo real. Una forma de resolver este problema podría ser la construcción de este inventario de situaciones, que el TSAS podría liderar.

Aunque las dificultades que pueden encontrar las organizaciones son sobre todo económicas, en el siguiente epígrafe planteamos otras que intentaremos responder con propuestas para intentar superarlas.

3. LOS PROBLEMAS DEL TSAS. RETOS PARA LOS PRÓXIMOS AÑOS

El Tercer Sector de Acción Social en España, que ha vivido un crecimiento importante y continuado en los últimos años en paralelo al propio crecimiento de la economía y de los presupuestos públicos, se enfrenta, como se ha dicho antes, a una encrucijada crítica,

la más importante desde sus inicios. A los recortes en financiación y el aumento acelerado de nuevas demandas sociales de atención se suman otros como una maduración institucional y organizativa que no ha terminado de afianzarse. En este contexto y de acuerdo con el Foro de Expertos¹⁶ citado en la introducción, los problemas y retos más importantes del TSAS serían los siguientes.

Dependencia económica o gestión privada de intereses públicos

Si hubiera que elegir un aspecto sobre el que hay más consenso a la hora de caracterizar el TSAS en España sería el de su alto grado de dependencia económica del sector público. La escasa diversificación de los ingresos, unido a las pesimistas percepciones de la evolución de los distintos tipos de financiación en los próximos años, es posible que pongan en una difícil situación a un buen número de entidades a corto o medio plazo. La alta dependencia de financiación con respecto a las administraciones autonómicas, dada la coyuntura actual, se proyecta como una situación negativa para el sector, toda vez que desde las autonomías se están viendo obligadas a realizar recortes drásticos en el gasto que, a buen seguro, repercutirá seriamente en el conjunto del TSAS.

En España se ha desarrollado hasta ahora un modelo que responde en gran parte a una mezcla de prestación directa de servicios por las distintas administraciones públicas y gestión privada de intereses públicos a través de la concertación, con una presencia menor de las relaciones mercantiles. En educación y sanidad hay buenos ejemplos de ello. Sin embargo, en el TSAS da la impresión de que las condiciones organizativas para un buen desarrollo de las prácticas corporatistas en este campo son débiles. De un lado, por parte del sector público que no ha desarrollado con la misma concreción que en otros sectores las pautas para la colaboración público-privada, ni tampoco sus compromisos con el alcance de sus aportaciones para los objetivos propios de la acción social. De otro lado, por parte del TSAS debido a su dispersión y su escasa articulación interna, que redundará, entre otras cosas, en menor poder de negociación para, a través de

¹⁶ Los expertos invitados fueron Antonio Ariño (Vicerrector de la Universidad de Valencia), Gregorio Rodríguez (Catedrático de Sociología de la Universidad de Alcalá), Nuria Valls (Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya), Rocío Nogales (European Research Network) y Víctor Renes (Sociólogo, Director de la Revista Española del Tercer Sector). Manuel Pérez Yruela y Maite Montagut actuaron como moderadores. También participaron Lidia Goodman y Pablo Navarro de la Fundación Luis Vives-Acción contra el hambre, Luis Navarro Ardoy (sociólogo de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla) y José Luis Gómez Pallette de la Fundación Caja Madrid.

la colaboración público-privada, impulsar la solución de los temas pendientes del sector público.

Por tanto, en este modelo de cooperación público-privada los derechos sociales comportan el compromiso del sector público en la cobertura de las necesidades que presentan determinados colectivos, familias o personas. Que los servicios sean gestionados por el sector público o por otras entidades no debe implicar debilitamiento en la cobertura de estos derechos. El sector público, como garante último, debe aportar los recursos necesarios para que así sea. Igualmente, que exista gestión privada de prestaciones financiadas con recursos públicos implica una dependencia del sector público justificable para garantizar que las prestaciones se realicen con los criterios de calidad exigibles. Esta es una condición inexcusable de este modelo de colaboración. Cuestión diferente es que la regulación de las relaciones entre las administraciones públicas y las entidades del TSAS no se haya desarrollado lo suficiente como para minimizar todo lo posible los riesgos de asignación discrecional de los recursos públicos o el establecimiento de relaciones clientelares.

Hacia un único sector público-privado de bienestar social

El espacio público y el bienestar general han dejado de ser una responsabilidad exclusiva de los gobiernos para ser compartida por la sociedad a través de fórmulas de colaboración público-privadas en las que las entidades del TSAS tienen un importante papel que desempeñar. El modelo de colaboración actual no es producto de una estrategia adoptada para este fin, sino de estar resolviendo en la práctica, por vía de prueba y error, una situación de hecho (presencia de entidades del TSAS y necesidad del Estado y de la sociedad de contar con ellas).

Dar un paso más en la organización de este modelo implica superar esta fase, ordenando el sistema para que se ajuste mejor a un modelo de colaboración público-privada eficaz y bien articulado. En el nuevo modelo relacional que estructure un único sector (público-privado) de bienestar social se deben especificar los derechos reconocidos a los ciudadanos y la forma de financiarlos, el papel de la administración pública y de las entidades del TSAS en la definición y prestación de esos derechos, definirse con la mayor claridad posible el papel que corresponde a cada parte (hasta dónde llega la intervención directa del Estado y hasta dónde tiene que llegar la asunción de

responsabilidades por la sociedad), los requisitos que las entidades deben reunir para asumir el papel que les corresponda, los procedimientos para la asignación de funciones a las entidades dentro de este sistema, y las formas de evaluación de las actividades que desempeñen con recursos públicos. Esto sólo es posible en un modelo de gestión de la política social basado en la colaboración público-privada y en la cultura política que la sustenta.

La autonomía de las entidades del sector

En el actual contexto del TSAS, la idea de autonomía está lejos de ser unívoca. Para unas entidades significará sobre todo autonomía para realizar su actividad de acuerdo con sus propios criterios, no sólo técnicos, sin someterse a ningún otro. Para otras puede significar disponer de financiación estable para mantener una estructura organizativa básica. Otras más pueden creer que el concepto se refiere a ser una organización con autonomía de funcionamiento y financiación propia suficiente como para garantizar su libertad de actuación. Habrá también las que entiendan la autonomía sólo como una autonomía que podría denominarse técnica, para realizar sus actuaciones de acuerdo con ella una vez obtenida la financiación necesaria.

La dependencia tan alta que tiene el sector de la financiación pública hace que la idea de autonomía tenga que entenderse inevitablemente en el marco de esta relación. Y ese es un asunto que afecta en mayor o menor grado a todas las entidades. La dependencia económica del TSAS del sector público y de otros sectores como las cajas de ahorros hace que las entidades que lo forman tengan menos autonomía. En el caso del sector público, esto ha mejorado algo con la sustitución de las subvenciones por contratos. Un posible camino es el establecimiento de una interdependencia reflexiva que permita la ejecución de la deseada autonomía particular de cada una de las entidades del TSAS.

Reducir la descompensación entre trabajadores y presupuesto

Si se compara con el sector empresarial, el TSAS muestra cierta descompensación entre el tamaño en términos de número de trabajadores y presupuesto. Pudiera decirse que en el TSAS se realiza la actividad con un uso más intensivo del trabajo que de los recursos económicos. Esto se explica por la naturaleza del sector, su forma de financiación, su carácter no lucrativo y la dedicación voluntaria de directivos y personal de línea. Pero remite a un reto que viene siendo constante en el sector: la necesidad de formalizar más

las estructuras organizativas y racionalizar y modernizar la gestión para aumentar la eficacia, lo que probablemente necesitaría reducir algo esa distancia.

Mejorar la proyección pública del conjunto de entidades del TSAS

Aunque tres de cada cinco entidades del TSAS realiza habitualmente campañas o acciones de comunicación, no les beneficia el uso mediático sensacionalista y parcial que tiende a falsear las actuaciones de otras más entidades y a reducirlas a momentos puntuales y de entidades muy localizadas. La presencia mediática viene estando asociada a determinadas situaciones de emergencia que no reflejan bien la labor de las entidades del TSAS continuada y sostenida en el tiempo. Además, suelen estar asociadas a entidades consolidadas en España, con capacidad para poder llevar a cabo las actuaciones por las que los medios se interesan, con más frecuencia en el ámbito de la cooperación internacional, o con recursos incluso para publicitarlas y solicitar apoyo económico a los ciudadanos. En raras ocasiones se visualizan todas las actuaciones que realizan muchas entidades, sobre todo pequeñas, a nivel local en contacto directo con la comunidad en la que se insertan. No obstante, los medios de comunicación locales se suelen hacer eco de la labor de estas entidades.

Nadie duda de la importancia que tiene para su legitimación social una proyección pública adecuada del sector y una imagen que merezca la confianza de los ciudadanos. Puede decirse que el TSAS ya está presente, aunque sea intermitentemente, en la opinión pública y que lo está de manera positiva en general. No obstante, se trata de una presencia parcial, porque no refleja la amplitud, complejidad y heterogeneidad que tiene el sector, ni su extensa presencia dentro del país, las muchas necesidades a las que atiende y los problemas que le afectan. Tampoco acaba de transmitir el “valor social” de la actuación del TSAS, incluyendo no sólo los costes sino también los beneficios de la acción voluntaria. Es decir, pasar de algún modo del concepto de “eficiencia” al de “eficiencia social” considerando que el gasto es también una inversión social. La rentabilidad social de la acción social de las entidades sociales es un valor añadido que éstas no han sido capaces de difundir y hacer visible a la sociedad civil en toda su medida. Este camino no será posible sin avanzar en los procesos de transparencia, en la realización de auditorías, en la cualificación de gestores o directivos, en el desarrollo de las TIC, y en la creación de redes de trabajo con otras entidades que contribuyan a incrementar la confianza de la ciudadanía.

Todo lo anterior apunta a un reto todavía pendiente que es el de mejorar las campañas de comunicación para intensificar una proyección pública que sea completa y realista del conjunto de entidades que componen el Tercer Sector de Acción Social en España. Este era, de entre nueve, el tercer reto de futuro señalado en el Anuario 2012 por las entidades de primer nivel y por las de segundo y tercero.

Organización de las entidades como sector: fortalecimiento del sector

El mosaico de entidades que constituye el TSAS según su tamaño, ámbito de actuación y objetivos, supone el importante reto de aunar esfuerzos para organizarse como sector. La diversidad interna del sector no debe ser un obstáculo para impulsar un órgano corporativo que sea actor e interlocutor social reconocido, capaz de representarlas a todas y de hablar en nombre de todas ellas. La Plataforma de ONG de Acción Social ha venido canalizando los intereses del sector. Aunque representa a un número importante de ellas -las más organizadas y que han recibido mayor subvención del programa de reparto del IRPF- y tiene hoy la voz del sector, no todas las entidades ni colectivos están representados en dicha plataforma.

El reto que se le presenta al TSAS es conseguir una articulación de manera que la diversidad de su base organizativa encuentre acomodo y se vea bien representada en la unidad corporativa a la que deben aspirar. Que sea capaz de organizar sus intereses sociales de la manera más concentrada y especializada posible para tener el poder de negociación y el reconocimiento social necesario para ser interlocutores con otros actores colectivos. Una influencia real del TSAS en la sociedad requiere de una voz que hable en nombre del sector y que represente la función que lleva a cabo. Esto daría fuerza al sector, produciría economías de escala y sinergia de esfuerzos entre las entidades que lo forman y facilitaría sus relaciones con otros actores, en especial con las administraciones públicas.

El valor total de las entidades del TSAS frente a las empresas mercantiles

En los últimos años, en casi todos los niveles de la administración pública se ha abierto la entrada al sector mercantil en la gestión de determinados servicios sociales. Las entidades del tercer sector no sólo deben competir entre ellas sino que también deben hacerlo con respecto a las empresas privadas. Cuando la administración pública saca a concurso un servicio por un importe significativo, se requiere una fortaleza económica y

técnica de la entidad que aspire a concurrir a la oferta que avale la solvencia de su posible gestión. Es difícil competir en este aspecto como ha podido verse en las principales ciudades (en Madrid y Barcelona, en el momento de adjudicar servicios vinculados a la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y atención a las Personas en situación de Dependencia, ascendieron en 2009 a un total de 189 millones de euros). Sin embargo, la penetración del sector mercantil es diferente según los colectivos a los que se atiende. Es mayor entre la atención a los mayores y menor en el caso de la discapacidad. La empresa mercantil difícilmente trabaja con los colectivos de mayor riesgo. Por ello, sector mercantil y entidades del TSAS pueden convivir en el ámbito de los servicios sociales.

El TSAS debe afrontar su profesionalización y perfeccionamiento organizativo para lograr la mayor eficiencia y calidad en la prestación de los servicios, y poder competir con las empresas mercantiles como las cooperativas u otras empresas de la economía social lo han venido haciendo con éxito en otros sectores. Además, el TSAS cuenta con otros bienes intangibles (capacidad de representación) que son específicos y singulares suyos y que justifican su existencia. Esto plantea retos específicos a las acciones sociales colectivas propias del TSAS frente a la presencia de entidades mercantiles que compiten por los recursos para prestar determinados servicios. Retos que tienen que ver, primero, con aspectos identitarios: demostrar que el altruismo es un activo para desarrollar ciertas acciones en mejores condiciones que puedan hacerlo entidades movidas sólo por el lucro. Segundo, con aspectos técnicos y organizativos: demostrar que se puede ser tan eficaz como una entidad mercantil sobre las bases del voluntariado y la acción social centrada en el beneficiario y no el beneficio. Todo ello es un valor total (*full value*) que las entidades del tercer sector tienen que esforzarse en visualizar.

Medir la acción voluntaria

Es difícil cuestionar la acción altruista, cívica, gratuita, sin remuneración y solidaria que desempeña el voluntariado en las entidades del TSAS. Es su seña de identidad y expresión del compromiso social que lo distingue de otras formas de acción colectiva. Lo difícil pero necesario es medir el valor de la acción voluntaria, disponer de datos e indicadores que permitan estimar el plus que aporta la acción voluntaria a la prestación de servicios. Aunque siempre habrá grandes acciones voluntarias que no puedan contabilizarse, la posibilidad de medir este aporte permitiría avanzar hacia la

visualización del valor añadido que ofrecen estas organizaciones frente las entidades mercantiles. En este sentido sería útil la creación de una asociación nacional del voluntariado que, además de la elaboración de indicadores para medir ese plus, velara por el reconocimiento, la formación y la tutela de los voluntarios y trabajara mano a mano con los representantes del sector. Probablemente sea necesario también hacerlo a nivel Europeo.

Hasta aquí un somero análisis de algunos grandes retos que tiene el Tercer Sector de Acción Social en España para los próximos años. Todos ellos exigen tomar partido con una voz fuerte y unificada que sea visualizada en todas las esferas de la sociedad; para conseguir una mayor complicitad de las personas (complicitad social); para reforzar su papel como interlocutoras con las administraciones públicas y con el resto de agentes sociales; y para la búsqueda de nuevas y diversas fuentes de financiación que a su vez les proporcione el grado de autonomía suficiente para seguir implementando sus actuaciones. Retos que, con proporciones elevadas, las entidades del sector manifiestan tener capacidad para adaptarse. Hasta tres de cada cuatro entidades encuestadas en 2010 afirmaban tener capacidad de adaptación ante acontecimientos inesperados.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

Pese a su relativa juventud, el TSAS en España es un actor muy importante en su ámbito, que desarrolla su actividad con alto grado de especialización y moviliza a una importante cantidad de voluntarios. Además, está enraizado en el territorio prestando sus servicios con mucha proximidad a los ciudadanos, lo que le permite mezclarse con otras redes familiares y sociales de apoyo con las que comparte la voluntad de servir a los ciudadanos que lo necesitan. Estas fortalezas están condicionadas por los problemas de orden institucional, organizativo y de relaciones con el sector público antes señaladas que, mientras no se resuelvan, mantendrán al TSAS en una situación de cierta debilidad e incertidumbre, especialmente en el caso de las organizaciones que por su menor tamaño y recursos son más vulnerables. Por otra parte, los efectos sociales de la crisis sobre los que someramente hemos llamado la atención, van a demandar más capacidad de intervención al sector, en un contexto de reducción de la aportación pública para financiarla. Este escenario va a facilitar un proceso de reestructuración del TSAS

mediante estrategias de ajuste y adaptación de las organizaciones existentes a las restricciones económicas que, por un lado, puede hacer realidad el pesimismo con que algunas entidades ven su continuidad futura. Por otro, va a reforzar las capacidades de las que puedan afrontar al aumento de actividad que la crisis demanda.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Beck, U. (2006), *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.

Castel, R. (2008), “La Sociedad Contemporánea ¿es una sociedad de riesgo?”. Conferencia impartida en Buenos Aires, 2 de septiembre de 2008. Disponible en <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cci/cuerpo1/docs/09/Castel.pdf> (Consulta, 22 de marzo de 2013).

Cachón L.; Laparra, M. (2009), *Inmigración y políticas sociales*. Barcelona: Ediciones Bellaterra.

Carbonero, M. A. (2011), “La precariedad y la exclusión por el empleo”. En Laparra, M. y Pérez-Erasmus, B. (coord.), *El primer impacto de la crisis en la cohesión social*. Madrid: Fundación Foessa.

Cáritas (2012), *VII Informe del Observatorio de la Realidad Social, De la coyuntura a la estructura. Los efectos permanentes de la crisis*. Disponible en http://www.caritas.es/noticias_tags_noticiaInfo.aspx?Id=6017 (Consulta 20 de febrero de 2013).

Emmenegger, P., Häusermann, S., Palier, B. y Seeleib-Kaiser, M. (2012), *The Age of Dualization. The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*. Oxford and New York: Oxford University Press.

Fundación Alternativas (2013), *1^{er} Informe sobre la desigualdad en España*. Madrid: Fundación Alternativas.

Fundación Foessa (2012), *Análisis y perspectivas 2012: exclusión y desarrollo social*. Madrid: Fundación Foessa.

(2013), *Desigualdad y derechos sociales*. Madrid: Fundación Foessa.

Laparra, M.; Pérez-Eransas, B. (coord.) (2012), *Crisis y fractura social en Europa: Causas y efectos en España*, Colección de estudios sociales nº 35. Barcelona: Obra social La Caixa.

Martínez Virto, L. (2013), *Procesos de exclusión en un contexto de crisis: las estrategias como factor de integración*, Departamento de Trabajo Social, Universidad Pública de Navarra. Tesis doctoral.

Krugman, P. (2008), *Después de Bush. El fin de los «neocons» y la hora de los demócratas*. Barcelona: Crítica.

Romero, M. (2012), “Sociedad percibida frente a sociedad deseada. Percepción de la desigualdad social y preferencias sociales en España”, *ZOOM Político*, Laboratorio Fundación Alternativas, nº 14.